

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

SECRETARIAT GENERAL

**DIRECTION GENERALE
DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

***LE RESEAU DES GRETA
ET LES CONSEILLERS EN FORMATION CONTINUE***

Préconisations du groupe de travail

Mai 2010

Sommaire

1 - Etat des lieux	4
A - La situation financière des Greta	4
B - Les avis du Conseil de la concurrence.....	5
C - Des évolutions législatives récentes.....	6
2 - Les principes retenus	6
3 - Préconisations.....	8
A - Réaffirmer la mission de formation continue de l'éducation nationale.....	8
B - Renforcer le pilotage de la formation continue	9
C - Transformer la structuration du réseau pour un meilleur pilotage.....	9
D - Adapter la réglementation statutaire (missions - carrières) et indemnitaire relative aux CFC ainsi qu'aux personnels de direction et de gestion	10
4 - Voies et moyens	11
5 - Point de vigilance	12

Annexes

Annexe 1 :	14
Etat des lieux de la formation continue des adultes dans l'éducation nationale.....	14
A - L'organisation actuelle de la formation continue	14
B - Difficultés constatées dans le réseau	15
C - Jurisprudence européenne en matière de concurrence	16
Annexe 2 :	17
Lettre de mission.....	17
Annexe 3 :	18
Composition du groupe de travail.....	18

LE RESEAU DES GRETA ET LES CONSEILLERS EN FORMATION CONTINUE

Préconisations du groupe de travail

Introduction : Rappel de la commande

Suite à la note en date du 28 août 2009 figurant en annexe, un groupe de travail, placé sous l'autorité conjointe du secrétaire général et du directeur général de l'enseignement scolaire, a été constitué afin d'examiner les conditions et modalités de la gouvernance de la formation continue à l'éducation nationale et de réfléchir au statut et aux missions des conseillers en formation continue (CFC).

Le groupe de travail était composé de représentants exerçant des responsabilités dans ce secteur (chef d'établissement, agent comptable, conseiller en formation continue, secrétaire général d'académie, DAFCO/DAFPIC, directeur de GIP Formation Continue et Insertion Professionnelle), ainsi que de représentants de l'administration centrale (SG, DGESCO), de l'IGEN et de l'IGAENR.

Il a procédé à l'audition de recteurs d'académie, de secrétaires généraux d'académie, de responsables de Greta, de DAFCO/DAFPIC, de conseillers en formation continue et de représentants de l'Association des Régions de France et de Pôle Emploi.

Le groupe s'est également appuyé sur plusieurs rapports récents sur le sujet de la formation continue émanant des inspections générales¹, de l'Assemblée nationale², du Sénat³ et de la Cour des Comptes⁴.

Après avoir dressé un état des lieux, le groupe s'est attaché à proposer une réforme du dispositif de pilotage et de gestion de la formation continue dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), un calendrier et une méthode de mise en œuvre.

¹ Rapport conjoint IGEN/IGAENR sur la situation des GRETA (juin 2006)

² Rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission sur la formation tout au long de la vie (décembre 2008)

³ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle (juillet 2007)

⁴ Rapport public thématique de la Cour des Comptes sur la formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

1 - Etat des lieux⁵

De nombreuses évolutions récentes, le plus souvent *exogènes*, ont influé sur l'activité des Greta et leurs performances : l'apparition de nouvelles modalités d'accès aux diplômes par la VAE, le développement soutenu de l'apprentissage aux dépens des contrats de professionnalisation, la pression concurrentielle et les nouvelles formes d'achat public, la détermination des règles du droit de la formation branche par branche et l'évolution des comportements d'achat des entreprises

Il semble que ces évolutions rapides aient moins profité aux Greta qu'à leurs concurrents du secteur privé, en particulier s'agissant du chiffre d'affaires : leur part de marché est passée de 15 à 6,5% en 10 ans.

Par ailleurs, des dispositions *endogènes* ont pesé lourdement sur les résultats financiers des Greta ou sur l'attractivité de la formation continue pour les enseignants :

- depuis 2006, le surcoût des charges de personnel lié à l'accroissement du taux de cotisations patronales pour les personnels affectés sur postes gagés (même si des mesures transitoires jusqu'en 2009 ont permis d'atténuer l'impact)
- l'exclusion de la formation continue des adultes du dispositif d'exonération fiscale des heures supplémentaires institué par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Par surcroît, les obligations de service des formateurs demeurent régies par des dispositions réglementaires datant du début des années 90⁶ alors que la gestion des ressources humaines du secteur concurrentiel a beaucoup évolué en la matière.

A - La situation financière des Greta

Le chiffre d'affaires 2008 de l'ensemble des académies s'élève à 423 125 094 euros contre 416 202 202 euros en 2007, soit une croissance de 1,66 %. Bien que restant encore modeste, c'est la plus forte augmentation enregistrée depuis 6 ans. Vingt académies sur trente ont progressé en volume financier.

➤ Une évolution positive de certains indicateurs financiers

En 2008, plusieurs indicateurs financiers connaissent une évolution positive et traduisent une amélioration d'ensemble de la situation des Greta. En effet, 132 Greta sur 229 augmentent leur chiffre d'affaires, soit une proportion de 57,6 %, en hausse de 5 points.

La proportion du nombre de Greta qui améliorent leur fonds de roulement (67,7 %) augmente de 9 points.

➤ Une situation financière néanmoins très préoccupante

147 Greta sur 229, et 25 académies sur 30, ont un montant de dépenses de fonctionnement plus élevé que le montant du chiffre d'affaires. Leurs coûts de production sont donc supérieurs aux produits de leur vente : 147 Greta travaillent à perte.

La part des dépenses de personnel (environ 80% du chiffre d'affaires) montrent combien ces charges sont prégnantes dans l'activité des Greta.

⁵ Etat des lieux complété par l'annexe 1 du présent rapport

⁶ décret n° 91-1126 du 25 octobre 1991 relatif aux modalités de service des personnels enseignants des premier et second degrés participant aux activités de formation continue organisées par le ministère chargé de l'éducation nationale et décret n°93-412 du 19 mars 1993 relatif aux personnels contractuels du niveau de la catégorie A exerçant en formation continue des adultes

➤ **Une sous-estimation des coûts réels**

Toutes les charges constitutives des coûts des prestations vendues ne sont pas supportées par les Greta : ainsi les CFC, qui contribuent au travail de recherche et développement, à l'ingénierie de formation et à l'action commerciale des Greta, sont rémunérés par l'Etat ; de même, le coût réel d'utilisation et d'entretien des infrastructures des EPLE dans lesquelles se déroulent les actions n'est que partiellement supporté par les Greta.

Si ces dépenses devaient être prises en charge à leur juste valeur, les Greta élèveraient considérablement leurs coûts de revient et devraient, pour maintenir leur équilibre financier, soit augmenter leurs prix de vente au risque de ne plus être compétitifs, soit renoncer à toutes prestations non suffisamment rémunératrices au risque de ne plus assurer leur mission en faveur des publics les plus en difficulté.

B - Les avis du Conseil de la concurrence⁷

➤ **L'assujettissement aux règles de la concurrence**

Dans son avis du 12 décembre 2000, le Conseil de la concurrence avait déjà posé le principe que « la nature publique des Greta (...) ne les fait pas échapper aux règles du droit de la concurrence ». Il s'appuyait sur « l'article L.410-1 du code de commerce qui détermine le champ d'application des règles de concurrence en leur soumettant les activités de production, de distribution ou de services des personnes publiques comme des personnes privées ». Le Conseil considérait que « ces règles n'écartent pas les personnes publiques a priori des marchés concurrentiels, mais les soumettent aux règles de droit commun qui sont édictées pour préserver le bon fonctionnement des marchés ».

Dans son avis du 18 juin 2008, le Conseil considère que « l'AFPA ne dispose pour aucune de ses activités d'un monopole légal, pas plus que les entreprises membres de la FFP ». « L'AFPA (...) exerce une activité économique et répond a priori à la qualification d'entreprise au sens des articles 81 CE à 89 CE, qui définissent les règles de concurrence au sein du traité instituant la Communauté européenne. Cette qualification (la) soumet à ces règles lorsque le commerce entre Etats membres est affecté par (son) comportement ou par des interventions financières publiques (la) concernant. ».

Il apparaît que les Greta, pour le Conseil de la concurrence, et bien qu'ils soient chacun d'une taille bien inférieure, répondent aux mêmes caractéristiques que l'AFPA en matière de qualification d'entreprise et devraient être ainsi soumis aux mêmes règles de concurrence.

➤ **La qualification de service public**

Le Conseil considère également que « la formation professionnelle ne correspond pas dans sa globalité à un service public même si cette qualification a parfois été retenue pour certaines situations en raison de la nature de l'organisme concerné ». Pour les Greta, il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal des conflits⁸, d'une part, que « les Greta, constitués entre les établissements scolaires publics d'enseignement relevant de l'éducation nationale pour exercer leur mission de formation continue dans le cadre de l'éducation permanente, n'ont pas de personnalité juridique distincte et dépendent pour l'ensemble de leurs activités et de leur gestion administrative, financière et comptable du service public administratif de l'éducation nationale » et, d'autre part, que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi ».

⁷ Avis n° 00-A-31 du 12 décembre 2000 et n° 08-A-10 du 18 juin 2008 relatifs à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

⁸ Arrêts du Tribunal des conflits du 7 octobre 1996, n° 3034, du 12 février 2001, Mme D et du 29 décembre 2004, n° C3438

➤ Une nécessaire relecture de l'avis rendu en 2000

Dans son avis rendu le 12 décembre 2000, le Conseil de la concurrence faisait état des « avantages » dont bénéficient les Greta en termes de coûts en ce qui concerne les charges de personnel, la taxe sur les salaires et les charges d'amortissement. Le Conseil rappelait qu'« ils peuvent bénéficier des actions de développement de la formation professionnelle continue mises en œuvre par les conseillers en formation continue, qui sont rémunérés directement par le ministère et ne grèvent pas le budget du Greta ».

Il reconnaissait qu'« en revanche, ces organismes, en raison de leur statut et de leur mission de service public, supportent des surcoûts que ne connaissent pas les entreprises privées ».

Il lui apparaissait donc « que mettre en exergue tel ou tel élément pour en déduire l'existence d'une distorsion de concurrence au détriment des opérateurs privés ne peut constituer une méthode d'analyse pertinente ». Il convient plutôt de procéder à un bilan global coûts-avantages même si celui-ci se heurte à certaines difficultés méthodologiques.

Malgré la disparition progressive des emplois gagés de titulaires, les Greta doivent toujours faire face à une charge de personnels importante : les personnels contractuels des Greta sont toujours soumis à des obligations de service d'une quotité horaire très inférieure à ce qui est pratiqué par les organismes privés de formation.

C - Des évolutions législatives récentes

➤ La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie vise à rénover le système de la formation professionnelle dans un souci de justice et d'efficacité. Même si elle n'a pas d'impact majeur sur la présente étude, il convient d'en souligner l'importance en matière de coordination des politiques conduites en matière de formation professionnelle au niveau régional.

➤ La proposition de loi Warsmann

La proposition de loi Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, adoptée par l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture le 2 décembre 2009 et transmise au Sénat le 3 décembre 2009, vise à harmoniser le statut des GIP. Elle abroge l'intégralité des dispositions législatives applicables aux groupements, qui seront désormais soumis à ladite loi.

Sont notamment concernés par cette mesure les Greta, qui ont vocation à être transformés en GIP dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

La loi procède à l'abrogation de l'article L. 423-1 du code de l'éducation, supprimant ainsi tout fondement légal à l'existence des Greta. Elle prévoit toutefois une période transitoire de deux ans durant laquelle les groupements continueront d'être régis par les dispositions abrogées jusqu'à leur transformation en GIP.

2 - Les principes retenus

Le groupe de travail et les acteurs auditionnés⁹ sur la gouvernance de la formation continue à l'éducation nationale ont dégagé un certain nombre de principes que le nouveau système devra respecter :

⁹ Cf. comptes-rendus des auditions en annexe 4

➤ **Une priorité accordée à la formation des publics en difficulté mais sans négliger le nécessaire équilibre financier des groupements**

Comme rappelé supra, le Conseil de la concurrence a précisé que « la formation professionnelle ne constitue pas, à la différence de l'éducation nationale, un service public ». « La nature publique des GRETA [...] ne les fait pas échapper aux règles du droit de la concurrence ».

Cependant, parmi les formations dispensées, le réseau des Greta s'attache à privilégier les interventions auprès des publics en difficulté. Celles-ci qui pourraient s'assimiler à un service d'intérêt général constituent un des secteurs les moins rémunérateurs de la formation continue. Les Greta apportent une contribution essentielle à la cohésion sociale en répondant aux besoins de formation permanente des populations sans qualification ou écartées du marché du travail.

Il importe donc d'en tenir le plus grand compte à la fois dans la reconnaissance de la spécificité des Greta sur le marché de la formation et dans la recherche des équilibres économiques et financiers des groupements. Une ouverture résolue à d'autres marchés de formation est nécessaire pour assurer la pérennité de la mission de service d'intérêt général des Greta.

➤ **Le continuum Formation initiale/Formation continue au sein de l'Education nationale dans le cadre de l'éducation et la formation tout au long de la vie**

La formation continue ne doit pas être déconnectée de la formation initiale. Les acteurs de l'éducation nationale sont unanimes pour affirmer l'importance d'un continuum. Celui-ci enrichit la culture pédagogique des enseignants. Les innovations portées par la formation continue (modularisation des formations...) imprègnent la formation initiale et réciproquement (mixité des publics, lycée des métiers, VAE...). En ce sens, il est fondamental de préserver et d'exprimer avec force la mission de l'éducation nationale en matière de formation continue. Dans cette perspective, l'engagement de l'Etat doit être réaffirmé.

➤ **Un pilotage plus clair et plus efficace**

La problématique du pilotage implique de définir les responsabilités à différents niveaux (national, académique et local). Le recteur adapte les orientations nationales au contexte régional. Le GIP FCIP est un opérateur au service de cette politique. Il faut affirmer la mission de pilotage du GIP FCIP par le DAFCO/DAFPIC, en sa qualité de conseiller technique du recteur ou comme chef du service de la FCA du rectorat. Son positionnement doit également être précisé vis-à-vis des Greta (quelle que soit la forme juridique qui devra être adoptée).

Les CFC sont actuellement placés sous l'autorité du DAFCO/DAFPIC. La double exigence de proximité et de cohésion académiques conduit au rattachement des CFC, soit au Greta soit à l'académie en fonction de leurs activités (au service des prestataires de formation ou de la politique académique).

➤ **Un engagement effectif et renforcé des EPLE**

La formation continue étant réaffirmée comme une des missions légales des EPLE, l'engagement des établissements ne peut dépendre de la bonne volonté des équipes de direction. Il importe donc de renforcer l'implication des chefs d'établissement.

➤ **Une redéfinition de l'indemnisation des responsables de Greta**

Les indemnités des personnels de direction et de gestion (IPDG) sont actuellement calculées sur la base du chiffre d'affaires réalisé par le Greta. L'automatisme du versement n'est donc pas toujours en adéquation avec le degré d'implication, la responsabilité ou le travail effectif des équipes de direction. Leur indexation sur le seul chiffre d'affaires génère des effets pervers. Il ne paraît plus justifié que seul le volume d'activité du Greta (chiffre d'affaires) soit pris en compte dans l'attribution des IPDG.

➤ **Le professionnalisme des acteurs**

Tant en ce qui concerne les fonctions de direction, les fonctions comptables et de gestion qu'en ce qui concerne les fonctions de développement et d'ingénierie, l'évolution profonde du monde de la formation des adultes nécessite une technicité croissante. La professionnalisation des équipes de direction déjà engagée avec l'ESEN reste un objectif majeur pour dynamiser la formation continue. Un effort doit également être entrepris pour adapter le profil des agents recrutés aux postes qu'ils occupent.

➤ **Une carte des Greta adaptée au contexte régional**

La définition de la carte des Greta relève de la compétence des recteurs en fonction de différents critères (taille critique, périmètre, surface financière, secteurs professionnels ou géographiques...), des spécificités régionales et des marchés.

➤ **La définition du périmètre d'action des structures académiques et locales**

L'étendue du champ d'intervention du GIP FCIP est susceptible d'empiéter sur les interventions des Greta. Le périmètre d'action à attribuer à l'un et aux autres pour éviter toute concurrence entre eux est à redéfinir. Ils doivent agir en complémentarité.

3 - Préconisations

A - Réaffirmer la mission de formation continue de l'éducation nationale

Le code de l'éducation confère à l'Education nationale une mission et une responsabilité particulière en direction des adultes, demandeurs d'emplois ou salariés du secteur public ou du secteur privé. En effet, aux termes de l'article L.122-5 « l'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement ; elle offre à chacun la possibilité d'élever son niveau de formation, de s'adapter aux changements économiques et sociaux et de valider les connaissances acquises ».

Ce même article dispose également que « l'éducation permanente constitue une obligation nationale » et qu'« elle a pour objet d'assurer à toutes les époques de sa vie la formation et le développement de l'homme, [et] de lui permettre d'acquérir les connaissances et l'ensemble des aptitudes intellectuelles ou manuelles qui concourent à son épanouissement comme au progrès culturel, économique et social ».

Les 450 000 stagiaires formés chaque année dans le réseau des Greta traduisent la réalité de cette implication que l'Education nationale entend poursuivre et amplifier.

L'Education nationale est le seul opérateur pouvant offrir une gamme complète d'offre de formation tout au long de la vie (FTLV) : formation initiale, apprentissage, formation continue (et, pour les publics adultes, toute la palette des services attendus par les personnes et les financeurs publics et privés : orientation - VAE - formation - insertion). Elle se fixe ainsi pour objectif d'assurer un « continuum » de l'éducation, de l'orientation et de la formation tout au long de la vie.

L'éducation nationale est donc légalement investie de l'accomplissement de cette mission de formation continue, qu'elle doit poursuivre à travers son réseau d'établissements d'enseignement.

Une circulaire pourrait annuellement être consacrée au bilan et aux orientations ministérielles en matière de formation continue.

B - Renforcer le pilotage de la formation continue

Une amélioration de la gouvernance de la formation continue au plan national et académique est nécessaire en vue de lui conférer une lisibilité et une efficacité plus grandes. Le pilotage en matière d'orientation et de formation tout au long de la vie repose sur la définition d'orientations nationales et s'exerce essentiellement à travers une articulation entre niveaux national, régional et local, s'appuyant sur un niveau académique fort.

Au niveau national, l'action doit se concentrer principalement sur les missions de service public. La direction générale de l'enseignement scolaire impulse les orientations nationales, identifie et suit leurs modalités de mise en œuvre, (coordination, mutualisation, ingénierie...) et en évalue les résultats.

Au niveau académique, le recteur est chargé de la mise en œuvre et de l'adaptation des orientations nationales au contexte régional, du déploiement des moyens nécessaires à cette mise en œuvre, de la cohérence et de la coordination de l'activité du réseau académique.

Au niveau local, les chefs d'établissement reçoivent mission du recteur dans le respect des objectifs nationaux d'orientation-formation tout au long de la vie. Ils ont la responsabilité de la réalisation des activités dans le cadre des orientations nationales et académiques, de l'activation des ressources et des moyens appropriés, du management des opérations et de l'optimisation de leur gestion.

C - Transformer la structuration du réseau pour un meilleur pilotage

Le groupe de travail avait initialement identifié trois scénarii de réforme :

- le Greta rénové (maintien du dispositif actuel)
- le GIP local (remplacement des Greta par des GIP locaux)
- le GIP académique (suppression des Greta et constitution d'un GIP académique unique, regroupant l'ensemble des offres de formation continue au niveau académique).

A l'issue de ses travaux, le groupe a privilégié la transformation des Greta en GIP assortie d'une redéfinition de la carte des groupements. Le groupe n'a pas exclu la possibilité qu'il n'y ait, lorsque les circonstances s'y prêtent, qu'un seul groupement au niveau académique. Le choix de la structure GIP permet de doter les Greta d'une personnalité juridique.

Il est entendu que l'EPL n'a pas vocation à conduire des actions de formation continue en dehors d'un GIP. L'adhésion au GIP est assortie de sa contribution financière.

Afin d'assurer la lisibilité du dispositif, de conserver l'identité Greta, les GIP conserveront la marque « GRETA ».

Les conseils d'administration des GIP-Greta seront présidés par un chef d'établissement adhérent, dans les conditions prévues par la convention constitutive du groupement.

Les fonctions de directeur du GIP Greta seront assurées par un professionnel à temps plein recruté, par exemple, au sein du vivier des personnels de direction, des conseillers en formation continue, des personnels administratifs... Le directeur du GIP sera nommé par le recteur sur proposition du conseil d'administration.

Une clarification des relations entre le GIP FCIP et les GIP Greta sera opérée. Les GIP FCIP continueront d'exercer les activités actuelles. Ils pourraient aussi être chargés de la gestion du FAM dans un souci de simplification des procédures. Les GIP-FCIP favoriseront l'optimisation des fonctions support et de développement qui nécessitent à la fois l'atteinte d'une masse critique et une vision régionale. Ils seront un instrument majeur de la mise en œuvre de la politique académique. Ils seront, en outre, clairement identifiés comme instance de coordination des appels d'offres académiques. A cet égard, un GIP FCIP pourra devenir, à terme, la tête de réseau nationale pour des appels d'offres nationaux.

Les structures retenues pour la FTLV à l'Education nationale sont des outils au service du pilotage.

Le pilotage académique doit avant tout s'exercer sur les GIP Greta. Pour cela, plusieurs dispositions seront à mettre en place :

- le DAFCO/DAFPIC sera commissaire du gouvernement de chaque GIP Greta
- des contrats d'objectifs et de moyens seront signés entre le GIP Greta et le recteur
- les lettres de mission des chefs d'établissements comporteront une partie spécifique sur leur rôle en matière de formation continue des adultes.

L'académie s'appliquera à mettre en œuvre des orientations nationales en les adaptant au contexte territorial.

Elle doit s'appuyer tout particulièrement sur l'utilisation généralisée de la démarche qualité Greta Plus/AFNOR et du système d'information ProgrE, avec constitution d'indicateurs partagés portant sur la formation continue (tableau de bord).

Le renforcement de l'animation du réseau passe par le rattachement au DAFCO/DAFPIC d'une équipe de CFC et de personnels qui peuvent exercer les missions suivantes : animation pédagogique du réseau, promotion et adaptation de l'offre du réseau, animation de la démarche qualité, suivi des secteurs d'activité, suivi financier, suivi juridique.

Les autres CFC sont placés sous l'autorité du directeur du GIP-Greta et occupent notamment les fonctions d'ingénierie de formation et de développement commercial.

D - Adapter la réglementation statutaire (missions - carrières) et indemnitaire relative aux CFC ainsi qu'aux personnels de direction et de gestion

➤ Améliorer les perspectives de carrière des CFC

Il pourrait être envisagé de proposer aux CFC titulaires d'accéder aux corps de la filière ITRF¹⁰ qui comporte d'ores et déjà des emplois types correspondant au métier exercé. Deux pistes peuvent être proposées :

- intégration dans un corps de la filière ITRF à l'issue d'une période de détachement d'une durée minimale d'un an ;
- intégration directe dans un corps de la filière ITRF au niveau détenu par l'intéressé dans son corps d'origine au moment de cette intégration, sur la base de l'article 63 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, prévoyant qu'« un fonctionnaire peut être intégré directement dans un corps de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps (...) d'origine » ; il va de soi que les personnels ne souhaitant pas cette intégration directe seraient maintenus dans leur corps d'origine.

Dorénavant, les recrutements s'effectueraient uniquement dans les corps ITRF, soit par détachement, soit par concours. Les CFC bénéficieront du régime indemnitaire propre au statut des ITRF.

Les agents contractuels pourraient se voir proposer d'accéder aux corps ITRF, sous réserve des réflexions en cours sur les contractuels, soit par concours interne pour les agents justifiant de cinq ans de services publics de même niveau, soit par concours externe. Une préparation aux concours serait mise en place.

A l'avenir, il serait souhaitable que les nouveaux contrats intègrent un régime indemnitaire modulable en fonction de l'atteinte des objectifs.

¹⁰ L'intégration des CFC dans un corps ITRF devra s'accompagner d'une modification des dispositions statutaires régissant les corps de la filière ITRF (Décret n°85-1534 du 31 décembre 1985 fixant les dispositions statutaires applicables aux ingénieurs et aux personnels techniques et administratifs de recherche et de formation du ministère de l'éducation nationale) pour élargir leur champ d'affectation aux services administratifs, centraux et déconcentrés, de l'Etat.

➤ **Modifier les conditions de versement de l'indemnité des personnels de direction et de gestion (IPDG)**

Pour une meilleure reconnaissance de la participation des personnels aux activités du groupement, deux modifications sont proposées :

- abandon d'une indemnisation fondée sur le chiffre d'affaires du GIP, au profit de la prise en compte de la performance du groupement ;
- introduction d'une part fixe, liée à la fonction et d'une part variable, liée à la performance, dans la limite d'un plafond.

Le montant de cette indemnité relève du conseil d'administration du GIP, qui module les taux de la part variable en fonction de l'atteinte des objectifs et des disponibilités budgétaires du GIP. Cette décision est prise sous le contrôle du commissaire du Gouvernement.

Les bénéficiaires en seraient le directeur et le gestionnaire du GIP, les chefs d'établissement, leurs adjoints et les gestionnaires des établissements réalisateurs de prestations.

Ces mesures nécessiteraient l'abrogation du décret n° 93-439 du 24 mars 1993, devenu caduc du fait de l'abrogation prévue de l'article L. 423-1 du code de l'éducation par la loi Warsmann et la publication d'un nouveau décret fondé sur les critères précités, ainsi que d'un arrêté d'application fixant les taux et le plafond de l'indemnité.

➤ **Favoriser la synergie et la cohérence Formation initiale/Formation continue**

Afin de maintenir un fort niveau d'investissement des enseignants de formation initiale dans le domaine de la formation continue, il est proposé d'étendre à l'indemnité horaire allouée aux enseignants intervenant en formation continue au-delà de leurs obligations de service l'exonération fiscale applicable aux heures supplémentaires mentionnées par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

4 - Voies et moyens

Il faut procéder à une transformation progressive des Greta en GIP dans les deux ans suivant le vote de la loi.

➤ **Elaboration d'une démarche commune d'audit**

Une mission conjointe IGF-IGAENR pourra être instaurée au cours du second semestre 2010 en vue de l'élaboration d'une grille d'analyse de la situation d'un Greta, susceptible d'être par la suite reproduite sur l'ensemble du réseau.

Cette mission pourra s'appuyer sur un audit approfondi d'un petit groupe de Greta représentatifs afin de structurer une démarche méthodologique et d'identifier les indicateurs pertinents.

➤ **Examen de la viabilité de chaque Greta**

D'ici juin 2012, chaque Greta devra avoir fait l'objet d'un audit par des experts externes au Greta. Ces audits devront se baser sur la démarche élaborée conjointement par l'IGF et l'IGAENR afin d'assurer une homogénéité des méthodes et donc une comparabilité des résultats. Ils devront s'attacher à établir la vérité des coûts et incorporeront notamment dans leurs analyses les charges jusqu'ici supportées intégralement ou partiellement par d'autres acteurs :

- rémunération du personnel d'encadrement et des CFC,
- valorisation des infrastructures et de leur entretien.

Une attention particulière sera portée sur les besoins en trésorerie du Greta tout au long de l'exercice comptable et donc sur les éventuelles fongibilités ponctuelles entre les comptes du Greta et ceux de l'établissement support.

➤ **Lancement d'assises académiques de la formation continue**

Le Groupe de travail, au cours de ses auditions, a pu constater l'importance des différences entre les territoires dans le secteur de la formation continue pour adultes.

De même, aucune corrélation n'a pu être formellement établie entre la taille des Greta et leurs performances financières.

Il ne semble donc pas pertinent de proposer un modèle unique d'organisation (par branche, par zone géographique, ...) ni de déterminer des seuils nationaux en vue de l'élaboration de la future carte des Greta.

Le Groupe de travail propose donc d'organiser en 2011, dans chaque académie, des assises de la formation continue.

Ces assises, s'appuyant sur les résultats des audits des Greta de l'académie et sur la consultation de l'ensemble des acteurs locaux, devront déterminer la taille critique des groupements, élaborer une nouvelle carte des GIP-Greta, susceptible de répondre aux attentes du marché en termes d'offre et de garantir la complémentarité au sein du réseau.

C'est sur la base des conclusions de ces assises que pourront être constitués les nouveaux GIP-Greta et que chaque groupement pourra établir en concertation avec le recteur un plan stratégique de développement.

La loi laissant deux ans aux actuels groupements pour se transformer en GIP, l'ensemble de cette démarche constitutive devra donc impérativement être menée à son terme en 2012, sous réserve de sa promulgation au cours de la présente année civile.

5 – Point de vigilance

La note du 28 août 2009 portant sur l'amélioration de la gouvernance de la formation continue au plan national et académique et sur l'évolution des statuts et missions des CFC, le groupe de travail s'est attaché à examiner les contraintes économiques et les règles de concurrence qui pourraient affecter le fonctionnement des Greta.

Les travaux du groupe ont montré que le strict respect des règles de la concurrence impliquerait l'intégration des coûts des personnels (CFC, formateurs) et des directeurs, mais ces évolutions doivent être compatibles avec un modèle économique viable et supposent certainement des aménagements, des mesures graduées et un délai suffisant pour permettre aux GIP d'intégrer progressivement les nouvelles charges de fonctionnement.

S'il est vrai que le respect des règles de la concurrence peut pousser à une intégration de l'exhaustivité des charges relatives au fonctionnement des futurs GIP-Greta dans leurs comptes propres, la fragilité de l'équilibre financier des actuels Greta et le risque de disparition d'opérateurs essentiels de service d'intérêt général qui en résulterait imposent une prudence dans cette autonomisation et la prise en considération d'autres facteurs relatifs au modèle économique de fonctionnement.

Parmi ces facteurs, il convient de noter :

- des coûts de personnels bien supérieurs à ceux des autres acteurs : le fait que certains coûts de fonctionnement (CFC, locaux, ...) ne soient pas directement à la charge des Greta peut les favoriser dans la réponse à certains appels d'offre, mais à l'inverse les Greta sont pénalisés sur ce marché concurrentiel par des coûts de personnels bien supérieurs à ceux supportés par les autres acteurs compte tenu des obligations réglementaires de service des formateurs.

- un service d'intérêt général sur des marchés faiblement rémunérateurs (formation pour les demandeurs d'emploi, formations sur les compétences clés ...) qu'il convient de maintenir

- une situation financière actuellement difficile qui met en péril l'existence de nombreux Greta. De ce point de vue le groupe met en garde sur les difficultés de trésorerie qui se poseront à certaines structures lors du passage aux GIP. La seule transformation des Greta en GIP ne suffira pas à rendre viable la nouvelle structure.

Le Groupe de travail recommande donc de considérer la situation concurrentielle des Greta de manière globale et sans affecter leur équilibre financier. La recherche systématique de l'autonomisation financière complète des GIP-Greta risquerait en effet de les conduire à privilégier les formations les plus rentables financièrement au détriment de leurs missions traditionnelles en faveur des publics les plus en difficulté.

Annexe 1 :

Etat des lieux de la formation continue des adultes dans l'éducation nationale

A - L'organisation actuelle de la formation continue

Le ministère de l'Éducation met son potentiel éducatif au service de la formation continue des adultes. Son action s'inscrit dans le contexte des lois sur la formation professionnelle continue qui font obligation aux employeurs de financer la formation continue de leurs salariés.

Les Greta mutualisent ressources et compétences des lycées et des collèges d'un territoire pour construire une organisation administrative et pédagogique cohérente. L'ensemble forme un réseau de formation décentralisé, capable de répondre à la demande.

La présidence du Greta est assurée par un des chefs d'établissement membres du groupement.

Les conseillers en formation continue sont le pivot du fonctionnement du Greta. Ils aident à la définition des projets de formation, conseillent les prescripteurs et coordonnent l'action des formateurs. Leur métier est à la frontière de plusieurs fonctions : commerciale, marketing, ingénierie, gestion de ressources humaines.

Les activités des Greta d'une même académie sont animées et pilotées par un conseiller technique du recteur (DAFCO/DAFPIC).

Le recteur définit la carte des Greta, c'est-à-dire leur nombre et leur zone d'intervention. Comme beaucoup d'organisations, les Greta ont tendance à fusionner pour être plus efficaces par rapport aux attentes du marché et faire des économies d'échelle. A activité constante, le nombre de Greta est moins important qu'il y a quelques années.

Depuis le début des années 2000, chaque académie s'est dotée d'un Groupement d'intérêt public (GIP FCIP : Formation continue et insertion professionnelle, dit « GIP académique »). Cette modalité (constitution en GIP) ne s'est pas appliquée à l'organisation locale du réseau de la formation continue des adultes de l'éducation nationale.

Le GIP FCIP assure la formation initiale et continue des personnels du réseau des Greta. Il réalise des prestations d'ingénierie de formation et de conseil en ressources humaines pour les entreprises et les organismes publics. Il met en œuvre la validation des acquis de l'expérience. Il coordonne et gère les projets européens ou internationaux dans lesquels les Greta sont impliqués. Il répond, au nom du réseau des Greta, aux appels d'offres d'envergure régionale et nationale.

Au niveau du ministère de l'Éducation nationale, c'est la direction générale de l'Enseignement scolaire qui assure la représentation du réseau des Greta. Le bureau de la formation professionnelle continue (DGESCO A2 - 4) assure différentes missions : animation et pilotage du réseau, veille sur la réglementation, interface pour les réponses aux appels d'offre, promotion des partenariats avec les branches professionnelles, analyse du marché de la formation, impulsion de la démarche qualité et d'innovations.

➤ Quelques repères

- 211 Greta sont répartis sur le territoire national.
- Plus de 1300 CFC.
- Le marché de la formation continue des adultes est un marché concurrentiel. Avec un chiffre d'affaire de 420 M€, le réseau des Greta est le premier prestataire de formation continue et représente environ 6,5% du marché.
- Plus de 440 000 personnes, salariés d'entreprises ou demandeurs d'emploi, ont suivi une formation professionnelle en 2008, dans un Greta.

B - Difficultés constatées dans le réseau

➤ Une gouvernance insuffisante

L'absence de personnalité juridique et d'autonomie des Greta est identifiée comme un handicap majeur dans les rapports susmentionnés :

- inadaptation du mode de gouvernance ;
- présence aléatoire d'un volet consacré à la formation professionnelle des adultes dans le projet académique ;
- faible efficience du conseil académique consultatif de la formation continue ;
- éclatement des instances de décision
- insuffisante connaissance de la situation du marché ;
- absence de compétences décisionnelles du conseil inter-établissement (CIE) ;
- désengagement des conseils d'administration des établissements supports des Greta au regard de leur activité et de leur budget ;
- complexité de la répartition des pouvoirs, génératrice de nombreux dysfonctionnements ;
- insuffisance de la démarche d'évaluation des résultats, empêchant les Greta de mesurer la qualité du service rendu.

Le caractère complexe du mode de direction des Greta les empêche d'être suffisamment réactifs dans leurs propositions de formation. Ces structures sont en perte de vitesse en raison de la lourdeur et de l'inefficacité de leur organisation, qui génère en outre une multiplication d'actes juridiques et de procédures.

Un certain nombre de préconisations découlent de ces constats :

- le maintien du rattachement des Greta à l'éducation nationale ;
- l'octroi de la personnalité morale aux Greta ;
- la mise en place d'un GIP académique unique intégrant la totalité des Greta et prenant en charge l'ensemble du pilotage et de la mise en œuvre des actions de formation continue ;
- la création d'un conseil d'administration autonome, en s'appuyant sur le maillage et la proximité ;
- le rapprochement avec l'AFPA pour une rationalisation de l'offre de service public et la gestion des moyens consacrés à la formation continue.

➤ Une réglementation inadaptée en matière de gestion des ressources humaines

- absence de perspectives de carrière et de mobilité des CFC en raison de leur appartenance à des corps de personnels enseignants dans lesquels, pour la plupart, ils n'ont pas l'intention d'être réintégrés. Ces enseignants appartiennent aux corps suivants : 411 certifiés, 238 P.L.P., 124 professeurs des écoles, 27 personnels d'orientation, 26 PEGC, 16 C.P.E., 15 agrégés, 10 professeurs d'EPS, 3 personnels de direction, 3 instituteurs et quelques personnels administratifs.
- absence d'évolution professionnelle pour les quelque 450 CFC contractuels
- versement (sous réserve de l'équilibre financier) fondé sur le seul chiffre d'affaires des Greta de l'indemnité des personnels de direction et de gestion (IPDG), allouée aux chefs d'établissement, à leurs adjoints, aux agents comptables gestionnaires et aux gestionnaires d'établissements qui participent aux activités de formation continue des adultes, ainsi qu'aux fonctionnaires ou agents chargés de la direction technique du Greta (décret n° 93-439 du 24 mars 1993)
- absence de dispositifs d'indemnisation liés explicitement à la mission de formation continue dévolue aux EPLE
- absence d'exonération fiscale de l'indemnité horaire allouée aux personnels qui participent aux activités de formation continue des adultes en dehors de leurs obligations de service (décret n° 93-438 du 24 mars 1993) à la différence des heures supplémentaires mentionnées par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application aux agents publics de l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

C - Jurisprudence européenne en matière de concurrence

➤ La notion d'entreprise

La Cour de justice des Communautés européennes considère, dans son arrêt du 23 avril 1991¹¹, que « dans le contexte du droit de la concurrence (...), la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. »

Dans son arrêt du 16 novembre 1995¹², la Cour considère ainsi qu'un « organisme à but non lucratif » peut être une entreprise.

➤ Les entités échappant au droit de la concurrence

De la jurisprudence *Cali*¹³, *Poucet*¹⁴ et *SAT Fluggesellschaft*¹⁵, il résulte que certaines structures échappent au droit communautaire de la concurrence lorsqu'elles sont les instruments d'une politique d'intérêt public. L'assujettissement aux règles communautaires et nationales de la concurrence ne fait pas obstacle à ce qu'un opérateur « se voie déléguer une prérogative de puissance publique de nature non économique dont l'exercice pourrait ne pas être soumis aux règles de concurrence ». Il pourrait ainsi être envisagé de confier aux GIP une activité de gestion pour le compte de l'Etat (par exemple la rémunération de stagiaires), à laquelle ne s'appliqueraient pas les règles européennes de la concurrence.

Enfin, dans son arrêt du 24 juillet 2004¹⁶, la CJCE fixe les conditions auxquelles doivent répondre, pour ne pas poser de problèmes de concurrence, les financements publics apportés à des organismes en contrepartie d'actions effectuées à la demande des collectivités publiques. Parmi ces conditions figure l'obligation, pour l'entreprise, d'être chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies. La CJCE précise que l'aide publique ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les obligations de service public. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise.

¹¹ Arrêt CJCE du 23 avril 1991, *Höfner*

¹² Arrêt CJCE du 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance*

¹³ Arrêt CJCE du 18 mars 1997, *Diego Cali*

¹⁴ Arrêt CJCE du 17 février 1993, *Poucet*

¹⁵ Arrêt CJCE du 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft*

¹⁶ Arrêt CJCE du 24 juillet 2004, *Altmark Trans*

Annexe 2 : Lettre de mission



SG-S.P. N° 2009-100

28 AOUT 2009



Ministère de l'Éducation nationale, COURRIER ARRIVÉ
Porte-parolat du gouvernement

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 28 AOUT 2009

Note à l'attention de

Monsieur Pierre-Yves DUWOYE
Secrétaire Général

Monsieur Jean-Louis NEMBRINI
Directeur général de l'enseignement scolaire

Objet : Installation d'un groupe de travail concernant le réseau des GRETA et les CFC

Dans le cadre d'une orientation qui se veut « tout au long de la vie » l'articulation entre formation initiale et formation continue recouvre des enjeux stratégiques pour le ministère de l'Éducation nationale dont la compétence sur le deuxième aspect s'exerce pour l'essentiel à travers son réseau des GRETA.

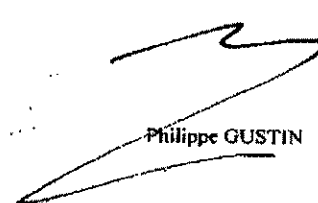
Or, les rapports les plus récents ont souligné l'inadaptation du dispositif d'ensemble lequel souffre de maux récurrents qui, aujourd'hui, font clairement obstacle à la mission de service public de l'Éducation nationale en matière de formation continue des adultes.

Ceci est d'autant plus dommageable que l'actuel dépôt d'un projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie interroge l'Éducation nationale dans sa capacité à remplir sa mission de service public et ainsi contribuer à la formation continue des adultes.

S'il ne saurait s'agir de revisiter par le menu le dispositif dans son ensemble, il convient à tout le moins d'en faire évoluer rapidement certains aspects :

- le premier concerne l'amélioration de la gouvernance de la formation continue au plan national et académique nécessaire en vue de lui conférer une lisibilité plus grande quant aux objectifs poursuivis. Il convient, à cet égard, de mettre en place un pilotage et une organisation définissant clairement les responsabilités de chacun et permettant, entre autres, une meilleure réactivité du réseau aux appels d'offre ;
- le deuxième aspect a trait à l'évolution des statuts et missions des CFC, aujourd'hui, incompatibles avec la nécessité de constituer un corps de professionnels dédié à une mission de service public.

Sur ces deux aspects, il me paraît important de constituer un groupe de travail placé sous votre autorité conjointe en vue de m'adresser, dans un délai de six mois, des propositions de nature à faire évoluer de façon significative la situation existante.


Philippe GUSTIN

Annexe 3 : Composition du groupe de travail

Prénom – Nom	Qualité
Nicolas AUSSENAC	Consultant interne (secrétariat général – SAAM)
Christian BLANQUET	Conseiller en formation continue (académie de Grenoble)
Jean-Pierre COLLIGNON	IGEN
Dominique COMBE	DAFCO, conseiller technique du recteur de l'académie d'Aix-Marseille
André EYSSAUTIER	Secrétaire général de l'académie de Bordeaux
Pierre GUILLEMET	Agent comptable du GRETA Loiret Centre
Jean-Marc HUART	IGEN, sous directeur des formations professionnelles
Françoise LEFEBVRE	Proviseure du lycée Marie Curie de Nogent-sur-Oise, présidente du GRETA Sud Oise
Gérard MARTY	Directeur du GIP FCIP Auvergne
Sylvain MERLEN	Directeur de projet (secrétariat général)
Jean-Claude RAVAT	IGAENR
Gérard SAURAT	IGAENR

Ont participé aux travaux du groupe :

- Agnès Ferra-Desclaux puis Bernard Porcher, chefs du bureau de la formation professionnelle continue, Marie-Christine Berthon, Michel Tessier, Nicole Watrin (DGESCO)
- Christian Climent-Pons, chef du bureau des études statutaires et réglementaires et Nicolas Thenaisie (DGRH)
- Philippe Gazeilles, chef du bureau de la réglementation comptable et du conseil aux EPLE et Loïc Louis (DAF)
- Michèle Rousset, sous-directrice de la gestion des carrières des personnels d'encadrement (DE)

Le secrétariat du groupe de travail a été assuré par le secrétariat général :

- Danielle Coquard et Valérie Wolfarth, chargées de mission